

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

PETERSON FERREIRA DA SILVA

Professor da Carreira do Magistério Superior Federal – Escola Superior de Defesa (ESD)

Docente Permanente do PPGCA – Universidade da Força Aérea (UNIFA)

Doutor em Relações Internacionais (USP)

Mestrado em Relações Internacionais (PUC-SP, UNICAMP e UNESP)

Especialista em Gestão Pública (FESPSP)

Bacharel em Relações Internacionais (USP)

CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0852366132689311>

ROTEIRO

1. O debate contemporâneo sobre **segurança**
2. Diferença entre **segurança nacional** e **defesa nacional**
3. Implicações para **políticas públicas de defesa nacional**



SUÉCIA
(2017)



ESPAÑA
(2021)



REINO UNIDO
(2021)

ATENÇÃO!

SEGURANÇA:

- **Conceito 'contestado'**: competição de definições;
 - **Conceito ambíguo**: possui diferentes significados e interpretações, varia dependendo do contexto;
 - **Conceito hifenizado**: *“sempre ligado a um objeto de referência específico, associado a demarcações internas e externas, a um ou mais setores e a uma forma particular de pensar sobre política”* (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 10);
 - **Conceito inevitavelmente político;**
 - Diversas abordagens e autores;
 - Depende de quem está usando e para que propósito;
- “Teoria é sempre para alguém e para algum propósito”**
Robert Cox (1981, p. 128)

A RELAÇÃO ENTRE SEGURANÇA ESTATAL E SEGURANÇA INDIVIDUAL

- A relação entre **segurança estatal** e **segurança individual** faz parte de um longo debate na Ciência Política (ex. jusnaturalistas) e em Relações Internacionais (ex. realistas x liberais);

SINTETICAMENTE

- **Buscar garantir a “segurança estatal” não significa necessariamente garantir a “segurança individual”** em função de dois argumentos:

ARGUMENTO 1:

Muitos Estados existentes são **fracos demais** para fornecer a prometida segurança a 'seus' indivíduos

Exemplo: Haiti



ARGUMENTO 2:

Na prática, alguns Estados são a principal fonte de **ameaça a seus próprios cidadãos**, inclusive perseguindo-os de forma direta, detendo-os ou assassinando-os

Exemplo: Myanmar

'Tied to trees and raped': UN report details Rohingya horrors

UN investigators publish report detailing evidence for accusation of genocide against Burmese military

● Warning: graphic information in this report may upset some readers



▲ UN report calls on Myanmar's military leaders to be investigated and prosecuted for war crimes.
Photograph: Nyein Chan Naing/EPA

AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA

- “O conceito de ‘segurança’ tem sido tradicionalmente visto em termos puramente centrados no Estado, com foco na proteção dos Estados contra ameaças militares.
- Após o fim da Guerra Fria, contudo, a atenção gradualmente mudou para as **pessoas e seu bem-estar**. Isso teve um impacto profundo na conceitualização de segurança e ameaças à segurança” [...] (DCAF, 2012, p. 48, tradução e grifo nossos).

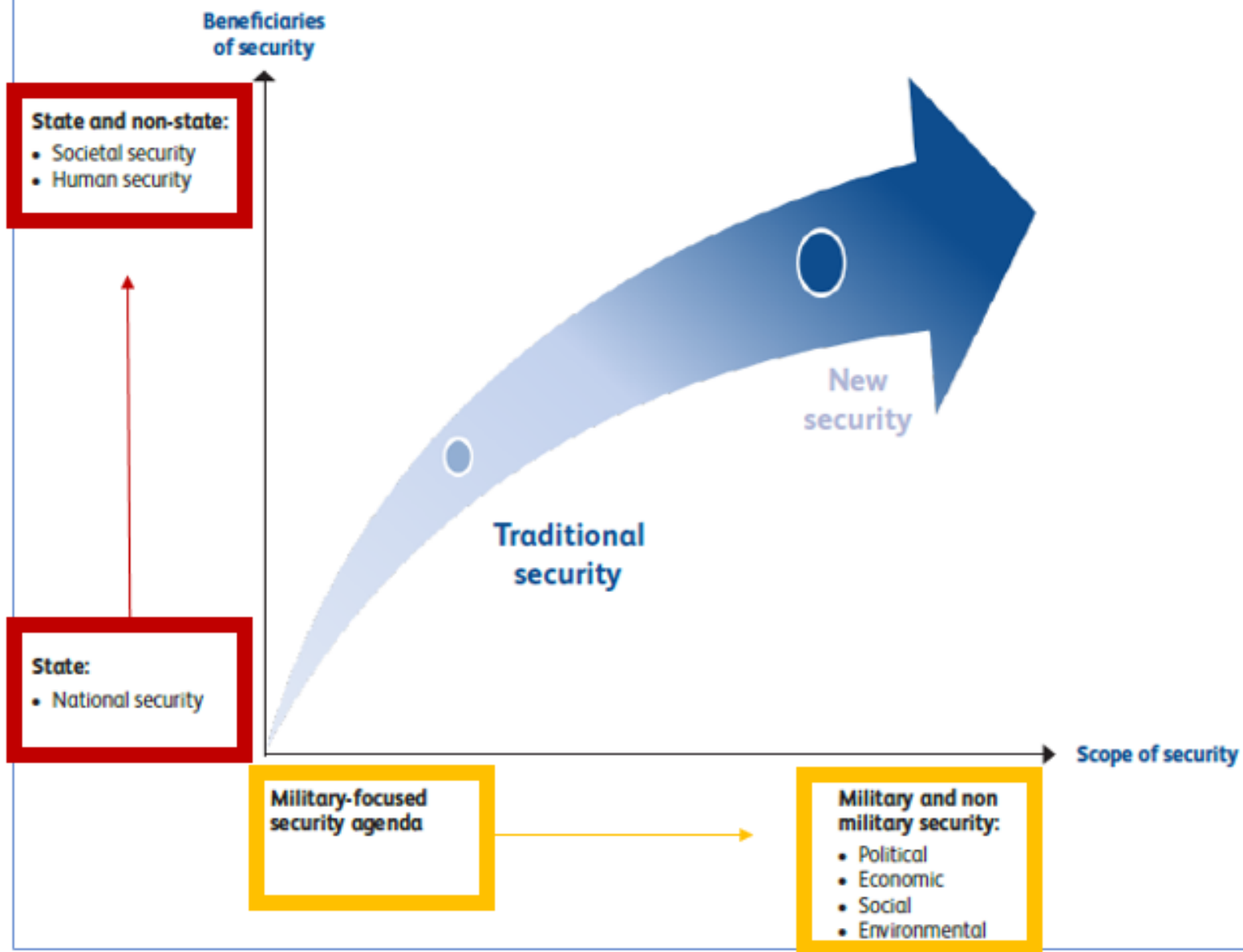
“The concept of ‘security’ has been traditionally viewed in purely state-centric terms, focusing on the protection of states from military threats. Following the end of the Cold War, however, attention gradually shifted towards the people and their well-being. This had a profound impact on the conceptualisation of security and threats to security. As a result, the notion of security came to encompass not only classic military threats, but also the need for states to promote and safeguard the livelihoods of their people—what is widely referred to today as human security.” (DCAF, 2012, p. 1).

AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA

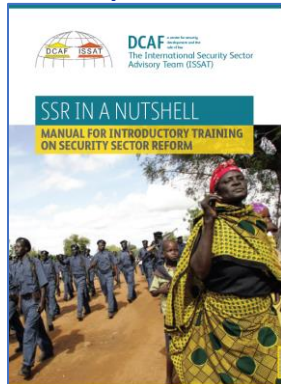
- Como resultado, a noção de segurança veio a englobar não apenas ameaças militares clássicas, mas também a necessidade de os Estados **promoverem e salvaguardarem o sustento de seu povo** - o que é amplamente conhecido hoje como **segurança humana** (DCAF, 2012, p. 48, tradução e grifo nossos).

“The concept of ‘security’ has been traditionally viewed in purely state-centric terms, focusing on the protection of states from military threats. Following the end of the Cold War, however, attention gradually shifted towards the people and their well-being. This had a profound impact on the conceptualisation of security and threats to security. As a result, the notion of security came to encompass not only classic military threats, but also the need for states to promote and safeguard the livelihoods of their people—what is widely referred to today as human security.” (DCAF, 2012, p. 1).

FIGURE 1: THE NEW CONCEPT OF SECURITY



Exemplo:



AMEAÇA (*threat*)

- “indicação de potencial dano à vida, a informações, a operações, ao ambiente e/ou propriedade”;
- Pode ser intencional ou não;
Exemplo: desastre nuclear de Fukushima (2011)
- Pode ser um evento natural ou criado pelo ser humano
- Inclui capacidades (*capabilities*), intenções e métodos de ataque de adversários”;

“indication of potential harm to life, information, operations, the environment and/or property”

“may be a natural or human-created occurrence and includes capabilities, intentions, and attack methods of adversaries used to exploit circumstances or occurrences with the intent to cause harm” (EUA, 2017, p. 661).

DHS/USA - https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/18_0116_MGMT_DHS-Lexicon.pdf

Tuvalu minister to address Cop26 knee deep in water to highlight climate crisis and sea level rise

'We are sinking': foreign minister Simon Kofe hopes the speech will demonstrate the reality of sea levels rising for countries on the frontline

Guardian staff and agencies

Mon 8 Nov 2021 06.57 GMT



▶ 'We are sinking': Tuvalu minister gives Cop26 speech standing knee deep in seawater - video
Tuvalu's foreign minister has recorded a speech for the United Nations climate conference in Glasgow standing knee-deep in seawater to highlight how his low-lying Pacific Island nation is on the frontline of climate change.

RISCO e VULNERABILIDADE

RESUMIDAMENTE

VULNERABILIDADE: falhas, brechas ou fraquezas

- Caráter mais “qualitativo/genérico”

RISCO: possibilidade de que um evento afete negativamente o alcance de objetivos”.

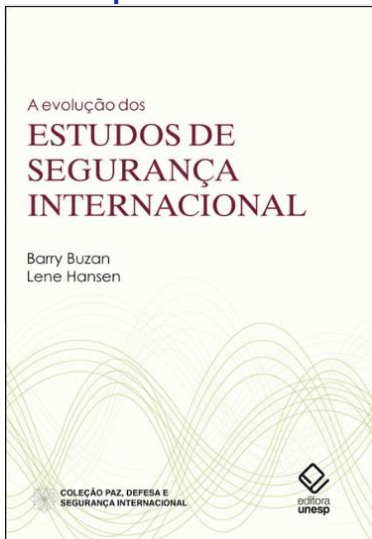
- Geralmente calculado como **probabilidade x impacto**

Impacto	Muito Alto	15 Risco (b)	19	22	24	25
	Alto	10	14 Risco (a)	18	21	23
	Médio	6	9	13	17	20
	Baixo	3	5	8	12	16
	Muito baixo	1	2	4	7	11
		Raro	Pouco provável	Provável	Muito provável	Praticamente certo
		Probabilidade				
		Nível do risco (a): 14 Nível do risco (b): 15				

Figura 2: matriz Impacto x Probabilidade (fonte Seplan)

SEGURANÇA HUMANA

Exemplo:



- **IDÉIA CENTRAL:** os seres humanos deveriam ser os objetos de referência primordiais da segurança (BUZAN; HANSEN, 2012, p. 72, grifos nossos)

Exemplos:

- Desafios diante da Mudança Climática
- Pandemias (Covid-19)
- Meio Ambiente
- Segurança alimentar

SEGURANÇA HUMANA



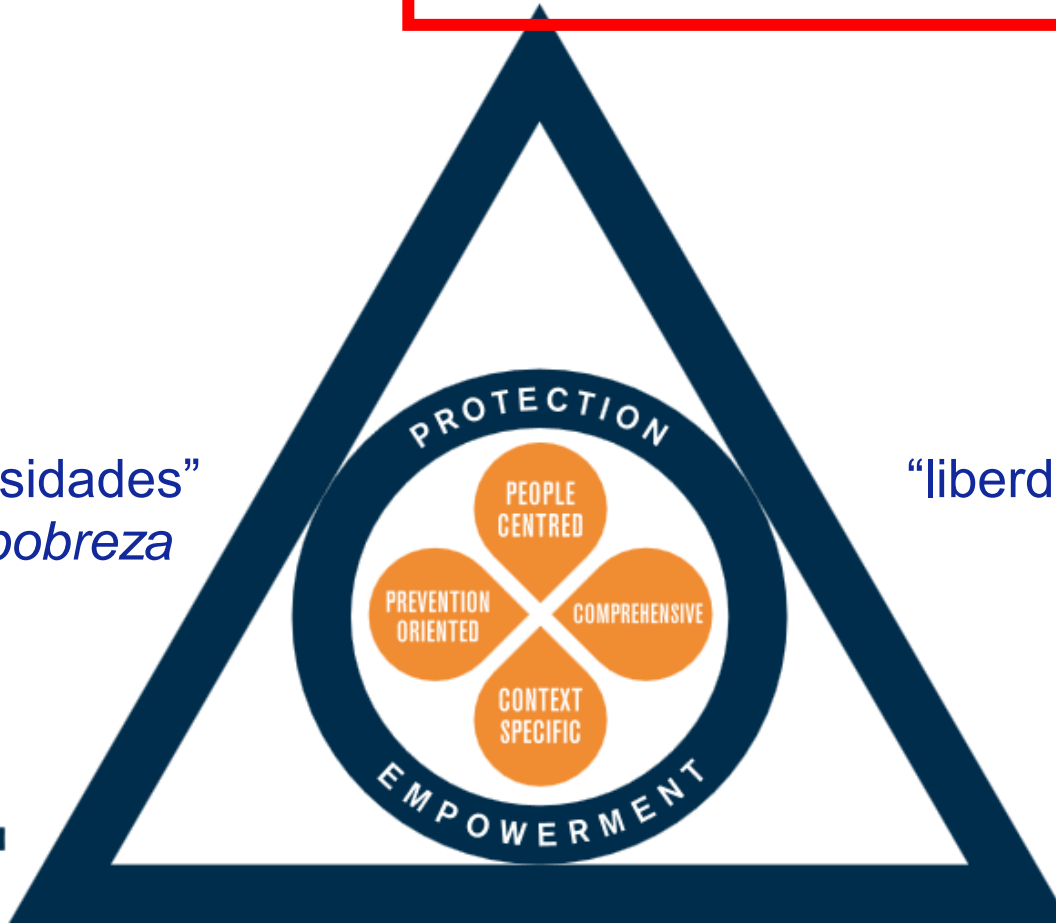
**FREEDOM
FROM
FEAR** “livre do medo”

“livre de necessidades”
Ex. extrema pobreza

“liberdade de viver com
dignidade”



**FREEDOM
FROM
WANT**



**FREEDOM
TO LIVE
IN DIGNITY**

CRÍTICAS AO CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA

- Dificuldades de definir os limites de ‘segurança humana’
- “Conceito muito amplo para ser útil para o planejamento de políticas públicas”
- “[...] *se tudo é uma prioridade de segurança, nada é uma prioridade de segurança*” (MCINNIS, 2020, p. 1, tradução nossa)
- **Obscurece os grandes desafios da defesa nacional (poder militar)**

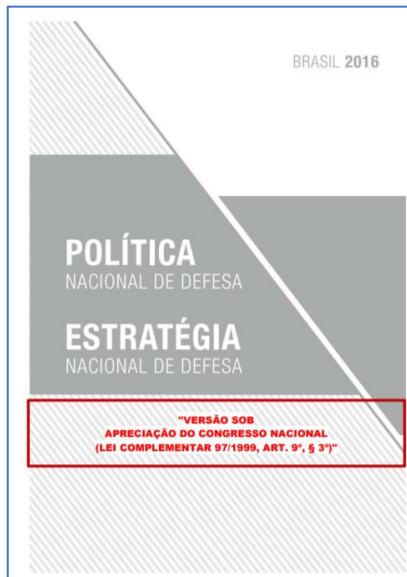
“On one hand, some observers contend that “human security” is too broad to be useful for policy planning; if everything is a security priority, nothing is a security priority. Other practitioners, building on that point, argue that the expansive “human security” definition obscures the formidable defense challenges that adversaries around the globe pose through their military modernization investments.” (MCINNIS, 2020, p. 1).

DEBATE: “UNSSC Human Security Approach” (4m01s), 13 de abr. de 2017

United Nations Trust Fund for Human Security (Youtube) - <https://www.youtube.com/watch?v=xdo9GTNP0D8>

SEGURANÇA NACIONAL (condição/sensação/percepção)

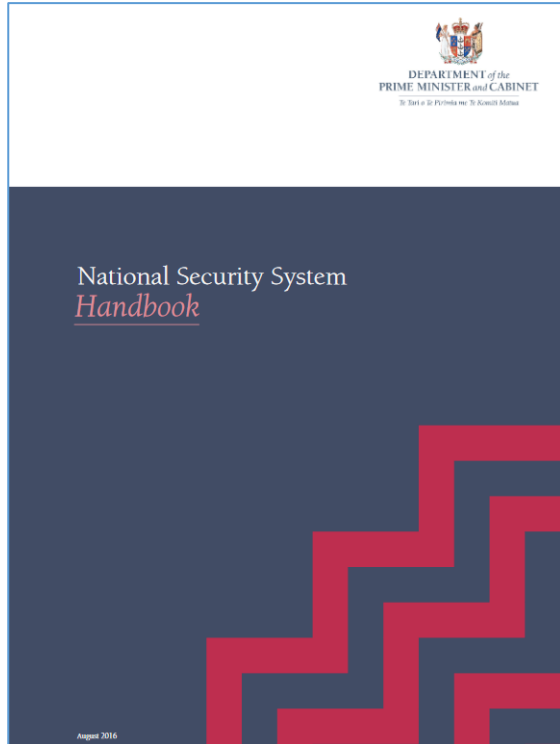
Exemplo:



“Segurança Nacional: “condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2016, p. 5, grifo nosso).

SEGURANÇA NACIONAL (condição/sensação/percepção)

Exemplo:



“Segurança Nacional é a condição que permite aos cidadãos de um Estado realizar suas atividades cotidianas **livres do medo** e capazes de aproveitar ao máximo as oportunidades para avançar em seu modo de vida” (NOVA ZELÂNDIA, 2016, p. 7, tradução e grifos nossos).

SEGURANÇA NACIONAL

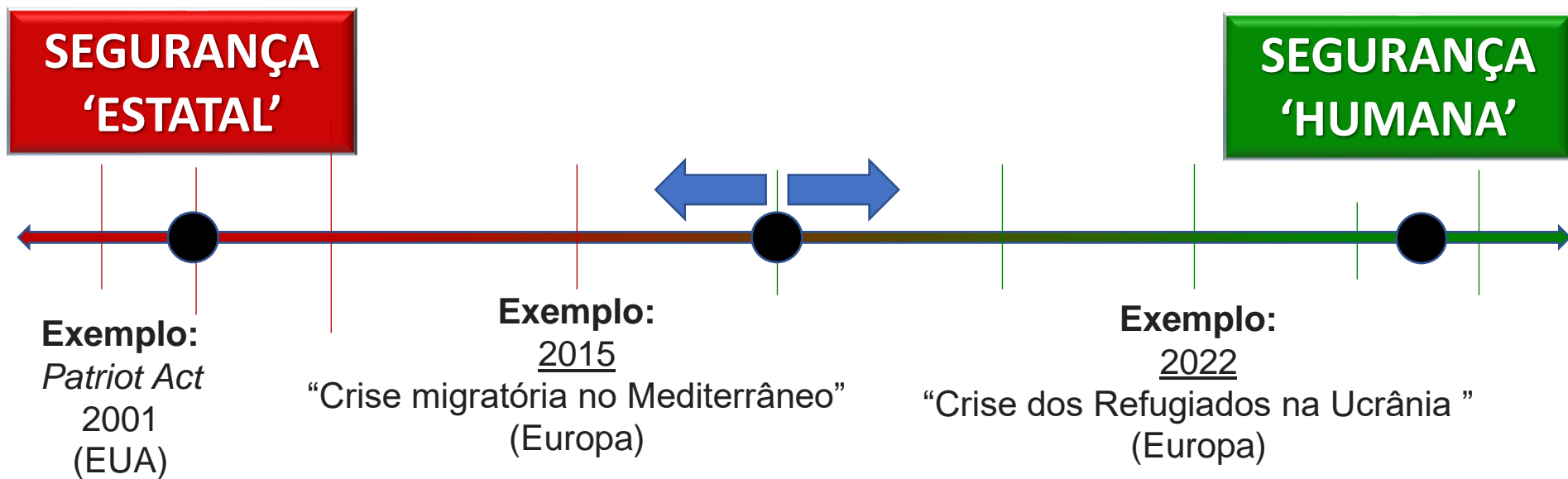
=

SEGURANÇA DO ESTADO + SEGURANÇA HUMANA

“National security is the condition which permits the citizens of a state to go about their daily business confidently free from fear and able to make the most of opportunities to advance their way of life” (NOVA ZELÂNDIA, 2016, p. 7). ²⁶

Didaticamente:

Os conceitos e abordagens de segurança nacional podem, em determinados momentos, aproximar-se mais da **segurança humana** OU da **segurança estatal**, dependendo do contexto



CRÍTICA/PROBLEMA:

se tudo é segurança nacional, nada é segurança nacional

SEGURANÇA NACIONAL (ação)



¿QUÉ ES LA SEGURIDAD NACIONAL?

La Seguridad Nacional es la acción del Estado dirigida a:

- proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos
- garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales
- contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos

Artículo 3 de la Ley 36/2015,
de 28 de septiembre, de
Seguridad Nacional

ESTADO x GOVERNO x ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ESTADO

Exemplo:



Comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção [aspecto político];

TRÊS ELEMENTOS:

- Povo;
- Território; e
- Governo soberano (MEIRELLES, 2012, p. 61)

ESTADO x GOVERNO x ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GOVERNO

Exemplo:



Atividade política e discricionária

(condução política dos negócios públicos);

- *“expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente” (MEIRELLES, 2012, p. 65, grifos nossos).*

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Atividade política neutra [?], normalmente vinculada à lei ou à norma técnica

- “...é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo”;
- “...instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo”;
- “A Administração não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus **agentes**” (MEIRELLES, 2012, p. 55 e 66, grifos nossos)

O QUE SÃO INTERESSES NACIONAIS?

- Os interesses de uma nação são aqueles fundamentais, essenciais.
- São as condições duradouras que um Estado opta por perseguir.

EXEMPLO: EUA

1.INTERESSES VITAIS: *“Por o que estamos dispostos a morrer?”*

- *Segurança do território*
- *Segurança e bem-estar dos cidadãos dentro e fora do país*
- *Prosperidade econômica*
- *Preservação do modo de vida*

2.INTERESSES IMPORTANTES: *“Por o que estamos dispostos a lutar?”*

- Recursos comuns
- Estabilidade regional
- Alianças
- Valores

3.INTERESSES PERIFÉRICOS: *“Por o que estamos dispostos a pagar (mobilizar forças de paz, equilibrar os déficits comerciais)?”*

QUEM DEFINE OS INTERESSES NACIONAIS?

Os interesses nacionais devem refletir as aspirações de toda a sociedade

REINO UNIDO

1.14. Our national interests are underpinned by a secure and resilient UK⁵ and by shaping a stable world. This requires that we mitigate risks to our interests, both at home and abroad, using all the instruments of national power. We must shape the global environment and, where possible, tackle potential threats at source. However, it is not the role of Defence to define national interest, that is the responsibility of the government and ministers.

EUA

why the problem is important and how serious a challenge the problem presents. For the US, the executive branch of the federal government has primary responsibility for determining the national interests that address perceived needs and aspirations external to the geographic borders of the nation. Determining internal or domestic interests is complex with executive and legislative bodies at federal, state, and local levels interacting in the political process to reach.

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA NACIONAL

“Uma política pública de segurança nacional é uma **descrição oficial de como um Estado visa a garantir sua própria segurança e a de sua população**: estabelece um **entendimento nacional** das ameaças e **riscos** do ambiente de segurança e dos **valores e princípios** que guiarão o Estado no fornecimento de **segurança estatal e humana**” (DCAF, 2015, p. 2, tradução e grifos nossos).

“A national security policy is an official description of how a state aims to provide for its own security and that of its population: it establishes a national understanding of the threats and risks of the security environment, and the values and principles that will guide the state in providing state and human security” (DCAF, 2015a, p. 2).

SETOR DE SEGURANÇA NACIONAL

“O **setor de segurança** é composto por todas as estruturas, instituições e pessoal responsáveis pela **provisão**, **gestão** e **supervisão** de segurança nos níveis nacional e local” (DCAF, 2015, p. 2, tradução e grifos nossos).

“The security sector is composed of all the structures, institutions and personnel responsible for security provision, management and oversight at national and local levels. The security sector includes both actors that use force and those responsible for controlling how force is used through management and oversight: these actors are **state security providers** and those responsible for **security management and oversight**, which includes **civil society**” (DCAF, 2015, p. 2).

NATIONAL SECURITY & RESILIENCE

STATE SECURITY PROVIDERS



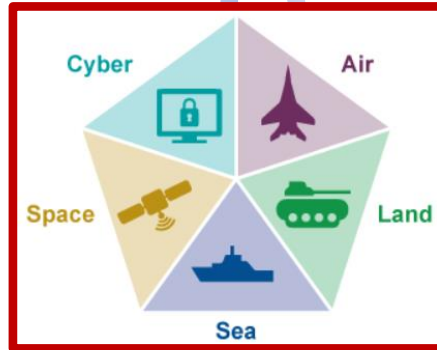
Cybersecurity & Infrastructure Security



Border Security



Emergency Management (civil defense)



Defense (Armed Forces)

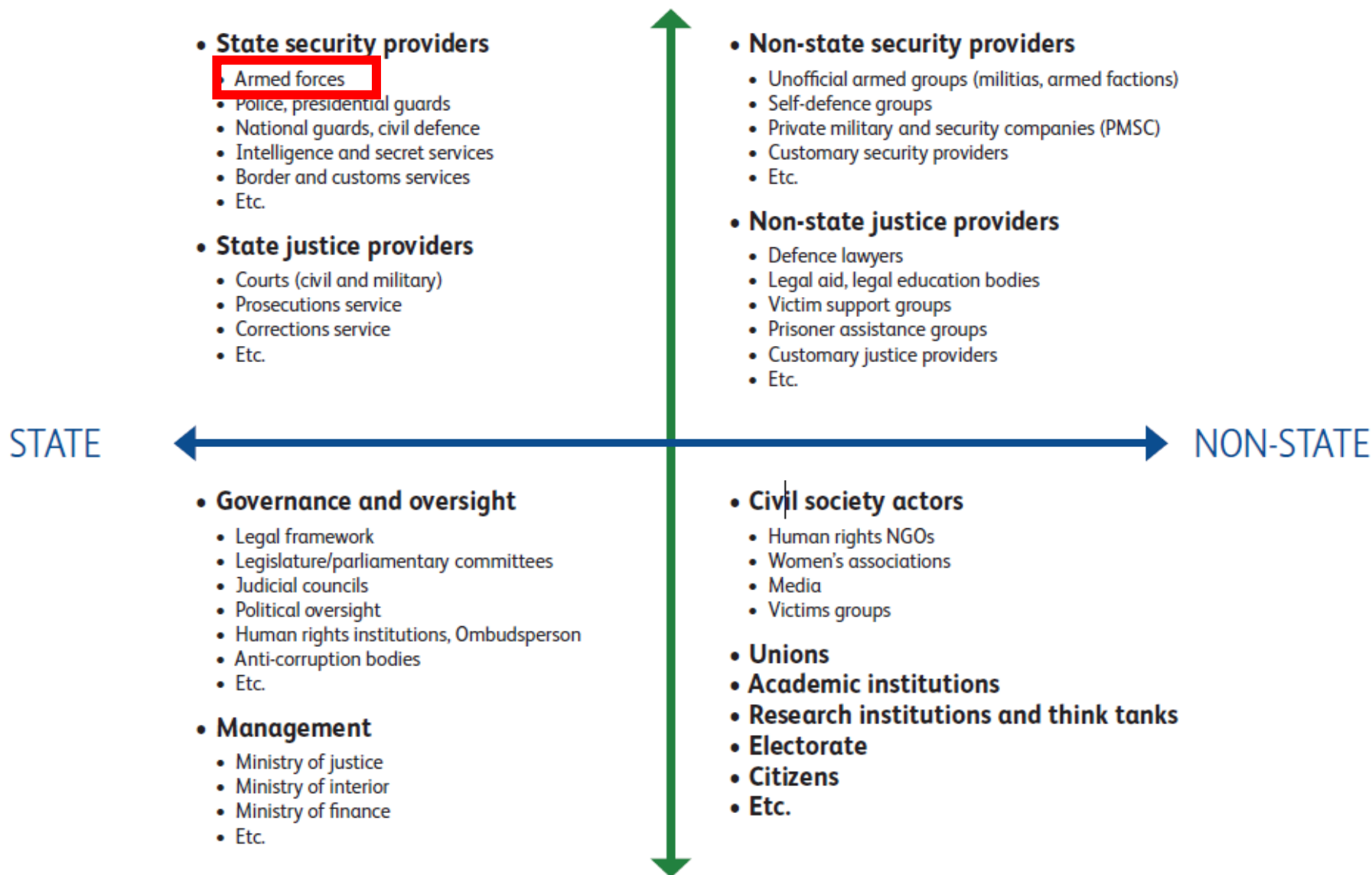


Public Safety



Intelligence

SECURITY AND JUSTICE PROVIDERS



GOVERNANCE, OVERSIGHT AND MANAGEMENT

Exemplo:
REINO UNIDO (2021)

A defesa nacional
(forças armadas)
é parte do
Poder Nacional

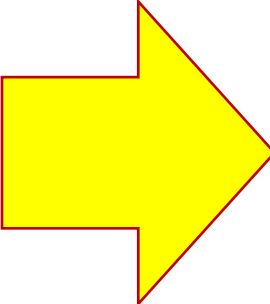
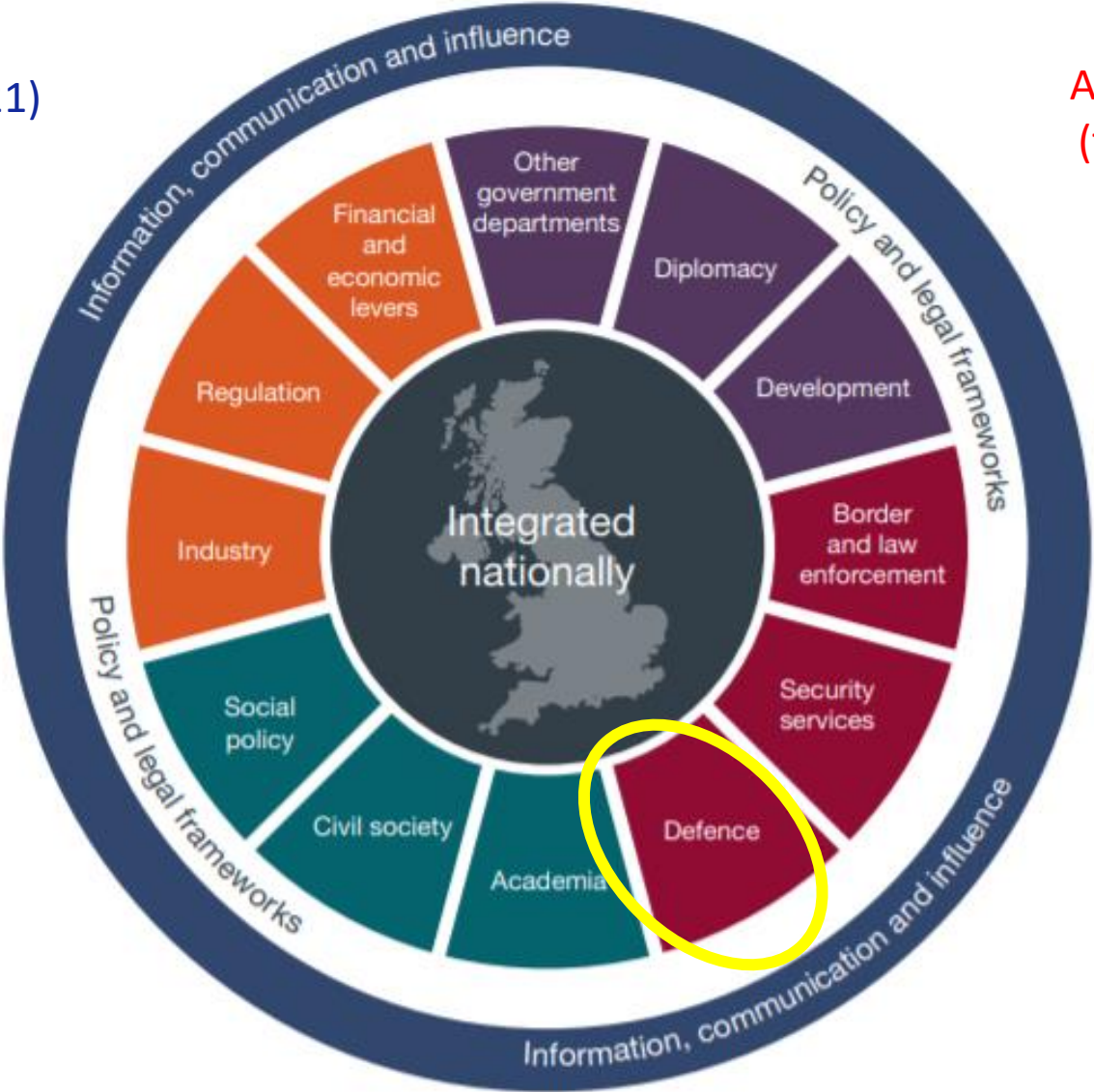
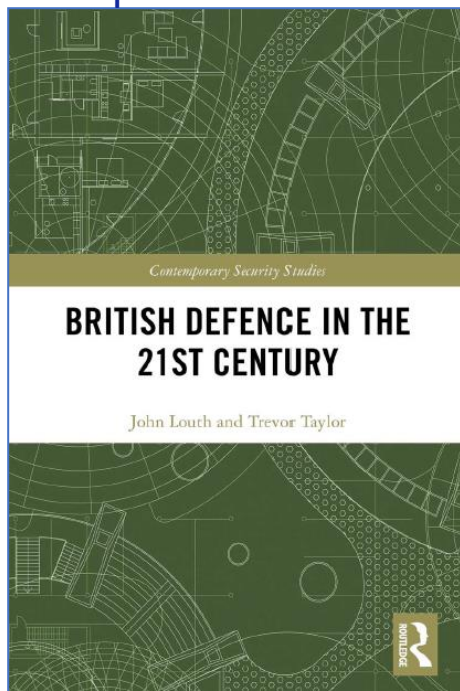


Figure 2 – The military instrument must be integrated within a total national enterprise

SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

Exemplo:

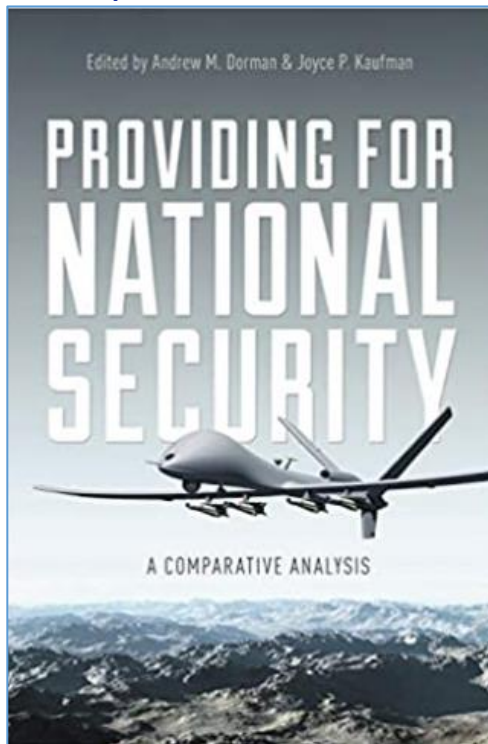


“[...] after the end of the Cold War, there was an increasing trend to view defence as a sub-element of the wider security picture and its problems” (LOUTH; TAYLOR, 2019, p. 27)

SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

Este livro é resultado de estudo comparativo abrangendo treze países

Exemplo:



“[...] todos os documentos examinados estão de acordo que as ameaças mais amplas à segurança agora enfrentadas pelos Estados significam que a defesa não pode prover segurança sozinha e que ela só pode ser uma parte da resposta abrangente do governo (DORMAN; KAUFMAN, 2014, p. 283, tradução e grifos nossos)

“ [...] all the papers examined agree that the broader security threats now confronting the state mean that defense cannot provide for security alone and that it can only be a part of the overall response of government” (DORMAN; KAUFMAN, 2014, p. 283).

SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS

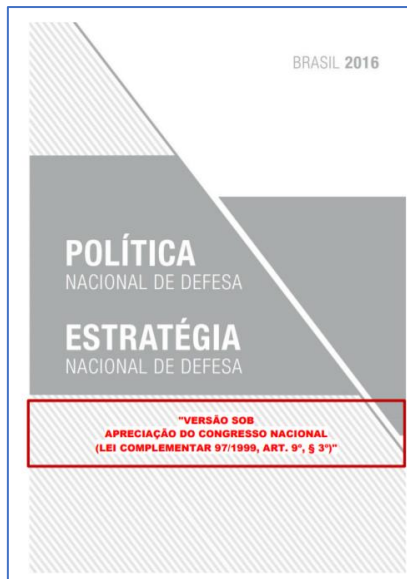
Exemplo: CHILE (2017)



Aunque la defensa y la seguridad están íntimamente relacionadas, la defensa es un concepto más específico que la seguridad, referido al desarrollo y empleo de capacidades militares para las tareas definidas por la Constitución y las leyes. La defensa no produce por sí sola la condición de seguridad deseada, pero sin duda es uno de los factores esenciales para obtenerla.

DEFESA NACIONAL (BRASIL)

Exemplo:

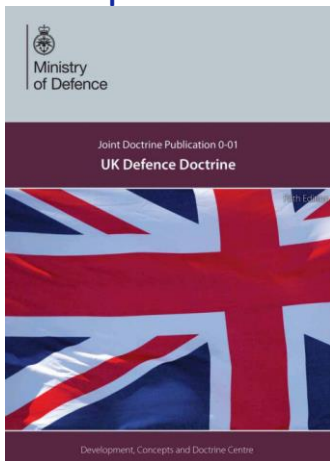


“conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2016, p. 5, grifo nosso).

FOCO: SEGURANÇA EXTERNA + DIMENSÃO MILITAR

DEFESA NACIONAL (REINO UNIDO)

Exemplo:



“A política de defesa estabelece os fins da estratégia militar e molda as estruturas e capacidades da **contribuição da Defesa para os objetivos nacionais** dentro dos limites de recursos e de outras restrições” (REINO UNIDO, 2014, p. 9, tradução e grifos nossos).

“Defence policy establishes the ends of military strategy and shapes the structures and capabilities of Defence’s contribution to national objectives within resource and other constraints” (REINO UNIDO, 2014, p. 9)

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389755/20141208-JDP_0_01_Ed_5_UK_Defence_Doctrine.pdf

SETOR DE DEFESA (*defence sector*)

- “O setor de defesa é o domínio da administração pública responsável pelo poder militar.
- Normalmente ele compreende as forças armadas, sua liderança política (comandante-chefe, ministério da defesa), as autoridades responsáveis pelo controle executivo (presidente, primeiro-ministro) e outras agências estatais permanente ou ocasionalmente envolvidas em assuntos de defesa.
- Em alguns casos, o setor de defesa também inclui prestadores de serviços comerciais no âmbito da indústria de defesa” (DCAF, 2019, p.2, tradução e grifos nossos)

“The defence sector is the domain of public administration responsible for military power. Usually it comprises the armed forces, their political leadership (commander in chief, ministry of defence), the executive controlling authorities (president, prime minister) and other state agencies permanently or occasionally involved in defence matters. In some cases, the defence sector also includes commercial service providers within the defence industry” (DCAF, 2019, p. 2) - https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_13_Defence%20Reform_0.pdf

RESUMO/SÍNTESE

POLÍTICA/ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL

- *Interesses Nacionais / Objetivos Nacionais*
- *Desafios (ameaças, riscos e vulnerabilidades)*

Em geral, é um documento que coordena os **instrumentos do poder nacional** para alcançar **objetivos** que contribuam para a **segurança nacional** (*responsável: Conselho de Segurança Nacional*)

POLÍTICA/ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL

Em geral, é um documento que descreve a **contribuição do Ministério/Departamento de Defesa** para a implementação da **Política/Estratégia de Segurança Nacional**, dentro dos limites de recursos e de outras restrições (*responsável: Ministro/Secretário de Defesa*)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todos nós podemos contribuir para a segurança e defesa nacionais!

OBRIGADO!

petersonfsilva@gmail.com

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. Direito e Segurança Pública, a juridicidade operacional da polícia. O manual do policial moderno. S/ed., Brasília: Consulex, 2003.
- AUSTRALIA. Strong and Secure – A strategy for Australia’s National Security. Australian Government, Department of the Prime Minister and Cabinet, 2013.
- BAYLIS, John; WIRTZ, James J.; GRAY, Colin S. Strategy in the contemporary world. Sixth edition, 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra (ESG). ‘2.2 Objetivos Nacionais (2.2.1 Objetivos Fundamentais; 2.2.2 Objetivos de Estado; 2.2.3 Objetivos de Governo)’ In:_____. Fundamentos do Poder Nacional. Departamento de Estudos. Divisão de Fundamentos, Planejamento e Gestão. Rio de Janeiro: 2018, p. 17-23.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Escola Superior de Guerra (ESG). Fundamentos do Poder Nacional. Departamento de Estudos, Rio de Janeiro, 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. Glossário das Forças Armadas, 2015.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. Cap. 2 – As questões-chave nos estudos de segurança internacional: o Estado, política e epistemologia In:_____. A evolução dos estudos de segurança internacional (tradução Flávio Lira). São Paulo: Ed. Unesp, 2012, p. 51-75.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. Security: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Reinner, 1998.
- CAVELTY, Myriam D.; BALZACQ, Thierry. Routledge Handbook of Security Studies. 2nd Edition, 2018.
- CHUTER, David. Governing & Managing – the defence sector. Institute for Security Studies (ISS), 2011.
- DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. National Security Policies. SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF, 2015a.
- DCAF – The Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces. SSR in a nutshell: manual for introductory training on security sector reform. The International Security Sector Advisory Team (ISSAT). Geneva: DCAF, 2012.
- DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. The Security Sector. SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF, 2015b.
- DCAF – Geneva Centre for Security Sector Governance. Defence Reform. SSR Backgrounder Series. Geneva: DCAF, 2019.
- MCINTYRE, David H. ‘Cap. 3 – What is National Security?’ In:_____. How to think about Homeland Security (vol.1) - The Imperfect intersection of national security and public safety. NY: Rowman & Littlefield Publishers, 2019, p. 13-23.
- NOVA ZELÂNDIA. National Security System Handbook. August 2016.
- ONU – Organização das Nações Unidas. Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, 1987.
- REINO UNIDO. National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 - A Secure and Prosperous United Kingdom. November 2015. SARFATI, Gilberto. Teoria das Relações Internacionais. São Paulo: Saraiva, 2011.
- SILVA, Carlos Henrique Jardim da. Princípios orientadores da segurança pública e limitadores da atividade policial, à luz da Constituição Federal e das modernas tendências legislativas. Artigo apresentado por ocasião do Curso de Aperfeiçoamento para Vitaliciamento e Atualização de Magistrados, 2009.